

# 技術革新と電波割当制度 —第三者機関による監査の検討—

寺田麻佑<sup>13</sup> 板倉陽一郎<sup>23</sup>

現在、規制改革推進会議において、官民の電波利用状況に関する情報開示を充実させることや、電波利用料体系の再設計などを含め、より有効に電波を利用する者に対し機動的に再配分するためのルールづくりが必要であると提案されている。また、未来投資戦略 2017 においても、これらに加えて、公共周波数に関する第三者による監査などを含む調査方法の在り方の検討や公共周波数の価値の精査とそれらを管理し有効活用するための方策や体制の在り方の検討も進められるべきであるとされた。

本研究においては、技術革新の状況の中でどのような電波の有効利用の検討が可能であるのか、割当の制度の検討と、第三者機関による監査の検討を行い、今後の課題を提示する。

## Technological Innovation and Frequency Allocation System - Consideration of Audit by a Third-Party Institution -

MAYU TERADA<sup>13</sup> YOICHIRO ITAKURA<sup>23</sup>

Currently, at the Regulatory Reform Promotion Council at Cabinet Office, several proposals are discussed to flexibly redistribute radio frequencies to people or sector that use radio wave more effectively. The proposals say that consideration to start making rules on disclosure of information on the actual usage situation of radio spectrum for public and private sectors and redesigning radio usage fee system. At the Growth Strategy 2017 which was decided at the Cabinet meeting (Cabinet decision), it was also stated that survey methods including audits by a third party for the frequencies assigned to the government sector should be considered. The strategy also included the proposal of reviewing the value of the frequency allocated to the government sector and consider related measures and systems for management to think of effective utilization of the frequency. In this research, what kinds of consideration over effective use of the frequency in the situation of technological innovation is first introduced and considered. Then, the research examines frequency allocation system and audit by a third-party institution and address future issues.

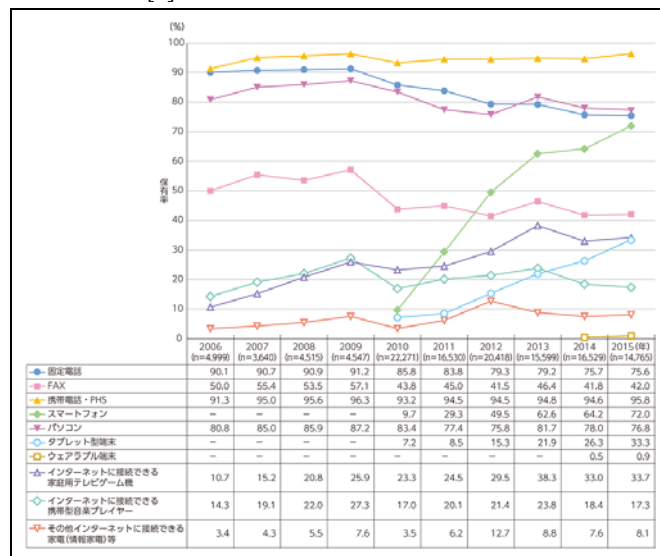
### 1. 問題の所在

#### 1.1 電波の利用を巡る環境の変化と電波の有効利用の問題

電波の利用は近年ますます拡大している。スマートフォンやタブレット端末の普及は以下の図のように増大しており、インターネット上のサービスも増大している。たとえば、スマートフォンは、2010 年には 10 パーセント台の保有率しかなかったものが、2015 年には 70 パーセント以上(72 パーセント)の保有率となっており、タブレット端末についても、2010 年には 10 パーセント未満の普及率であったものが、2015 年には 30 パーセント以上の普及率となっている。

このような情報通信端末—スマートフォン等の普及による移動通信トラフィックが急増していることや、ロボット掃除機など無線機能が内蔵される家電製品、ビッグデータを扱う M2M の無線システム、スマートインフラとしてのワイヤレス給電システムなどが続々とサービスとして出現していること等から、「新たな電波利用システム

の導入に向けた対応として、スピード感のある周波数の確保や制度整備が求められている」ことは、既に「電波有効利用の促進に関する検討会」報告書等において指摘されていた[1]。



(出典) 総務省「通信利用動向調査」「表 5-2-1-1 情報通信端末の世帯保有率の推移」,

<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/statistics05.htm>  
(2017 年 11 月 6 日最終閲覧)。

電波はその物理的な特性として、周波数が低いと伝送距離が長くなり、周波数が高くなればなるほど、直進性

1 国際基督教大学教養学部准教授  
Associate Professor of Law, College of Liberal Arts, International Christian University  
2 弁護士・ひかり総合法律事務所  
Attorney at Law, Hikari Sogoh Law Offices  
3 理化学研究所革新知能統合研究センター (AIP)  
RIKEN AIP

が強く、伝送距離が短くなるという性質を有している。また、伝送される情報量については、周波数が高くなるほど多くなるものである。伝送距離が短くなるということは、一定の面積において電波を利用するために、伝送距離が長い場合よりも、基地局がより多く必要となるたということであり、引いては無線局の設置のための費用等が増加することとなる。その他、様々な技術的障害もあり、周波数の高い帯域の利用には費用がかかるという現状がある。

我が国においては、より使いやすい帯域において新たな利用者による周波数の利用が混雑する状態となっている[2]。

従来は、無線周波数の効率的な利用のためには、チャンネルあたりの帯域幅を狭くし、それぞれの狭帯域化したチャンネルにどのように多量の情報を載せるかという議論がなされていた。ところが、無線周波数の効率的な利用に関して、UWB（Ultra Wide Band）や、キャリア・アグリゲーション技術などが登場し、広帯域化のほう効率的な利用に資すると考えられるようになってきている。すなわち、大量の情報を広帯域に拡散して送る技術を利用するほうが、電波が効率的に利用できると評価されるようになったのである。ソフトウェア無線、コグニティブ無線等の技術も、ソフトウェア等を用いれば空いている周波数を探知してその周波数によって通信することを可能とするようになった。このように、広帯域化が進められることによって、電波の利用形態は変化しており、従来のような狭帯域における排他的な利用から、広帯域における共用による利用へと変わってきている。そして、このような広帯域化は、ISM バンド（5GHz 帯等）のように、免許が不要な共用型の周波数配分をもたらしめている。他方、ISM バンドのように免許が必要ないとする帯域においては、セキュリティコントロールや通信品質の保持などの新たな問題も派生している。

このように、電波の有効利用は、トラヒックの混雑の問題から、電波の利用の在り方そのものの変化に伴った課題となってきたのである。

本発表においては、電波の利用を巡る環境の変化を踏まえ、電波の有効利用に関する検討をおこなうべく、電波割当制度や第三者機関による監査の導入に関して検討を含めて現状を整理し、電波の利用の在り方に提言を加えることとする。

## 1.2 規制改革推進会議等における議論

規制改革推進会議においては、官民の電波利用状況に関する情報開示を充実させることや、電波利用料体系の再設計などを含め、より有効に電波を利用する者に対し機動的に再配分するためのルールづくりが必要であると提案された。また、未来投資戦略 2017 においても、これらに加えて、公共用周波数に関する第三者による監査

などを含む調査方法の在り方の検討や公共用周波数の価値の精査とそれらを管理し有効活用するための方策や体制の在り方の検討も進められるべきであるとされた（詳細は以下の通りである）。

### 電波割当制度に関する最近の取組等について

#### 平成 29 年 9 月 15 日規制改革推進室

前期の規制改革推進会議では、第 4 次産業革命の進展に伴い、新たな電波利用の ニーズが拡大していることに対応する観点から、公共用周波数に焦点を当て、電波の有効利用に関する議論が行われた。同会議の答申を踏まえ、本年 6 月に閣議決定された規制改革実施計画では、

- ・ 公共用周波数帯域の割当・用途の開示及び利用状況調査方法の在り方の見直し
- ・ 公共用周波数の民間開放に係る目標設定
- ・ 官官・官民共用化の推進
- ・ より効果的な周波数再編の促進（終了促進措置の拡充）等について盛り込まれた。

また、未来投資戦略 2017 では、上記の点に加え、

- ・ 公共用周波数に関する第三者による監査などを含む調査方法の在り方の検討
- ・ 公共用周波数の価値の精査を行った上で、これを管理・有効活用するための方 策・体制の在り方の検討
- ・ 公共用周波数に対するインセンティブ付けなど、更なる再編促進の方策の検討
- ・ 公共電波の有効活用に係る政府の管理体制の所要の見直し等について盛り込まれた。

「公共用周波数の民間開放に関する緊急提言」（平成 29 年 5 月 30 日自由民主党行政改革推進本部官民電波利活用 P T）においても、公共用周波数の民間開放が「成長戦略に直結する行政改革」であるとの見地に立ち、

1. ブラックボックス状態の透明化、第三者機関による監査
2. 公共用周波数を政府の資産として管理・活用
3. 民間開放の目標設定
4. 利用料設定など、民間開放のインセンティブの制度化
5. 周波数割当行政の体制見直し について提言が行われている。

なお、同提言では、「民間部門に割り当てられ有効に活用されていない周波数についても取組が必要である」との指摘もなされている。

平成 29 年 9 月 15 日規制改革推進室発表「電波割当制度に関する最近の取組等について」、  
<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/toushi/20170915/170915toushi02.pdf> (2017 年 11 月 6 日最終閲覧)

以下では、技術革新の状況の中でどのような電波の有効利用が可能であるのか、どのような形で制度の変更を

図っていくべきかに関する議論の前提として、割当の制度の検討を行う。次に、電波利用料について制度の変遷をみる。さらに、周波数オークションに関する議論もみたうえで、第三者機関による監査の検討を行い、今後の課題を提示する。

## 2. 電波の利用に関する制度

### 2.1 無線局の免許制

電波法第4条は、「無線局を開設しようとする者は、総務大臣の免許を受けなければならない。ただし、次の各号に掲げる無線局については、この限りでない」と定めている。無線局の免許制が法定されているということになる。

同法4条1項1号以下に定められる微弱無線局等、無線局の免許の取得が不要な場合を除き、我が国においては、電波の送受信を行うための免許が必要とされている。

電波免許は、一定の周波数を特定の者が特権的に利用できる地位を認める特別な免許（放送局や携帯電話の免許等）と、免許条件に申請内容が合致していれば受けることができる通常の免許（特に免許の数に限定はない）に分けられている[3]。

### 2.2 電波割当制度

電波法26条は、「総務大臣は、免許の申請等に資するため、割り当てることが可能である周波数の表（以下「周波数割当計画」という。）を作成し、これを公衆の閲覧に供するとともに、公示しなければならない。これを変更したときも、同様とする。」と定め、周波数割当計画を定めている。これは、電波は周波数ごとに性質が異なっているため、それぞれの周波数帯をどのような目的で利用するかについては、それぞれの周波数に適した目的に沿って利用されるように決められるべきであるため、このような割当計画が定められているものである。

我が国においては、周波数の管理政策として、電波の割り当てに関して、電波監理機関が個別に申請書を確認したうえで、比較検討をしながら周波数を割り当てる比較審査方式が採用されている。この比較審査方式は、行政機関によって電波利用の申請者の審査が行われ、行政の決定（裁量）によってその割り当てが決定される制度である。この比較審査方式については、2000年の電波法の改正によって導入されたものであり、それ以前は申請順に周波数が割り当てられる先願主義が採用されていた。

このような比較審査方式は、既存事業者にとって有利な制度であり、情報の非対称性（国の有する情報が事業者より少ない）ことから、新規参入企業等への周波数割り当てが難しいということが指摘されており、このような比較審査方式ではない、オークション制度等への転換等が検討されてきた[4]。

## 3. 電波利用料制度

電波利用料制度は、平成5（1993）年に導入された。

電波利用料制度は、周波数に対する対価としてではなく、行政に対する手続き上の手数料並びに、電波監理等の費用としての使用料である。

この電波利用料制度については、導入後、携帯電話等における電波の利用が画像や動画等などによって周波数がより必要となった状況を踏まえ、電波の有効利用を推進する観点から、見直しの検討が進められた。

### 3.1 電波利用料の使い道

電波利用料の使途については、電波法に規定が存在している。

＜電波法第103条の2第4項＞

この条及び次条において「電波利用料」とは、次に掲げる電波の適正な利用の確保に関し総務大臣が無線局全体の受益を直接の目的として行う事務の処理に要する費用（同条において「電波利用共益費用」という。）の財源に充てるために免許人等、第10項の特定免許等不要局を開設した者又は第11項の表示者が納付すべき金銭をいう。

一 電波の監視及び規正並びに不法に開設された無線局の探査

二 総合無線局管理ファイル（全無線局について第六条第一項及び第2項、第27条の3、第27条の18第2項及び第3項並びに第27条の29第2項及び第3項の書類及び申請書並びに免許状等に記載しなければならない事項その他の無線局の免許等に関する事項を電子情報処理組織によつて記録するファイルをいう。）の作成及び管理

三 周波数を効率的に利用する技術、周波数の共同利用を促進する技術又は高い周波数への移行を促進する技術としておおむね五年以内に開発すべき技術に関する無線設備の技術基準の策定に向けた研究開発並びに既に開発されている周波数を効率的に利用する技術、周波数の共同利用を促進する技術又は高い周波数への移行を促進する技術を用いた無線設備について無線設備の技術基準を策定するために行う国際機関及び外国の行政機関その他の外国の関係機関との連絡調整並びに試験及びその結果の分析

四 電波の人体等への影響に関する調査

五 標準電波の発射

六 特定周波数変更対策業務（第71条の3第9項の規定による指定周波数変更対策機関に対する交付金の交付を含む。）

七 特定周波数終了対策業務（第71条の3の2第11項において準用する第71条の3第9項の規定による登録周波数終了対策機関に対する交付金の交付を含む。第10項及び第11項において同じ。）

八 電波の能率的な利用に資する技術を用いて行われる無

線通信を利用することが困難な地域において必要最小の空中線電力による当該無線通信の利用を可能とするために行われる次に掲げる設備（当該設備と一体として設置される総務省令で定める附属設備並びに当該設備及び当該附属設備を設置するために必要な工作物を含む。）の整備のための補助金の交付その他の必要な援助

イ 当該無線通信の業務の用に供する無線局の無線設備及び当該無線局の開設に必要な伝送路設備

ロ 当該無線通信の受信を可能とする伝送路設備

九 前号に掲げるもののほか、電波の能率的な利用に資する技術を用いて行われる無線通信を利用することが困難なトンネルその他の環境において当該無線通信の利用を可能とするために行われる設備の整備のための補助金の交付

十 電波の能率的な利用を確保し、又は電波の人体等への悪影響を防止するために行う周波数の使用又は人体等の防護に関するリテラシーの向上のための活動に対する必要な援助

十の二※ テレビジョン放送（人工衛星局により行われるものを除く。以下この号において同じ。）を受信することのできる受信設備を設置している者（デジタル信号によるテレビジョン放送のうち、静止し、又は移動する事物の瞬間的映像及びこれに伴う音声その他の音響を送る放送（以下この号において「地上デジタル放送」という。）を受信することのできる受信設備を設置している者を除く。）のうち、経済的困難その他の事由により地上デジタル放送の受信が困難な者に対して地上デジタル放送の受信に必要な設備の整備のために行う補助金の交付その他の援助

十の三 東日本大震災に伴う地上デジタル放送に係る電波法の特例に関する法律（平成 23 年法律第 68 号）第 2 条第 2 項の規定により第 71 条の 2 第 1 項第 1 号に規定する免許の有効期間を延長された無線局の当該延長された期間の運用に要する費用の助成

十一 電波利用料に係る制度の企画又は立案その他前各号に掲げる事務に附帯する事務 電波利用料の使途（電波利用共益事務） 電波利用料の使途は、「電波の適正な利用の確保に関し、無線局全体の受益を直接の目的として行う事務の処理に要する費用」の財源に充てるものとして使途の明確化を担保するため、電波法第 103 条の 2 第 4 項において限定列举されている。

※ 附則第 15 項により「当分の間」有効とされている規定。

### 3.2 電波法の見直し—電波法及び放送法の一部を改正する法律(平成 17 年)による変更

電波利用料の算定方式は、抜本的に見直された経緯がある。すなわち、平成 17（2005）年の電波法の改正により、行政による手数料としての体系から、電波利用の効率化を促す形にインセンティブを内包した料金制度体系

へと変更されている。

### 3.3 平成 17(2005)年の電波法及び放送法の一部を改正する法律案に対する参議院付帯決議

平成 17(2005)年の電波法の改正にあたっては、下記のような附帯決議がなされている（電波法関連部分のみ引用）。

#### 電波法及び放送法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

参議院・総務委員会 附帯決議（平成 17 年 10 月 25 日）

政府は、本法の施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

- 一 無線局免許人の抛出による特定財源としての電波利用料の性格にかんがみ、その使途の透明性・客観性を確保し、受益と負担の関係の明確化に努めること。併せて、電波利用共益事務の効率化に努めること。また、今回見直した電波の有効利用に対する効果を検証し、その結果を速やかに明らかにすること。
- 二 電波利用料制度については、平成五年の創設時以降、電波利用をめぐる環境が今なお大幅に変化していることを踏まえ、電波の有効利用をさらに促進するため、検討を行うこと。また、電波の割当ての在り方について公正性・透明性確保の観点から、今後も一層の検討を行うっていくこと。
- 三 国等が使用する無線局の電波利用料負担の在り方については、可及的速やかに結論を得て、その使用する電波の一層の有効利用を促すとともに、情報公開に努めること。
- 四 電波利用の使途拡大においては、国民生活に不可欠のものとなっている携帯電話について、一般財源及び電波利用料財源を活用し、不感地域を早期に解消するほか、高齢者、障害者などの「デジタル・ディバイド」解消に努めること。
- 五 略

### 3.4 最近の電波利用料の見直し

電波利用料制度は、電波法の規定に基づいて、少なくとも 3 年ごとに見直しを行うこととされており、最近においては、平成 29(2017 年)度において見直された。この平成 29 年度の見直しの手続きとしては、まず、平成 28 年 1 月より「電波政策 2020 懇談会」（座長：多賀谷 一照 獨協大学法学部教授）が開催され、平成 28 年 7 月に「電波利用料の見直しに関する基本方針」を含む同懇談会報告書が公表された。そのうえで、この電波政策 2020 懇談会によって発表された基本方針を踏まえ、次期電波利用料の料額算定における考え方について、パブリックコメントを経て、平成 29 年 1 月に「電波利用料の見直しに係る料額算定の具体化方針」が策定された。これらを

踏まえた改正電波法は平成 29(2017)年 4 月に成立し、同 10 月からは、見直し後の新たな電波利用料が適用されている[5].

また、平成 26 (2014) 年度の電波利用料の見直しについては、平成 25(2013)年 3 月から「電波利用料の見直しに関する検討会」(座長:多賀谷一照 獨協大学法学部教授)が開催され、同年の 8 月に「電波利用料の見直しに関する検討会 報告書～電波利用料の見直しに関する基本方針～」が公表され、この基本方針に基づいた次期電波利用料の料額算定における考え方について、パブリックコメントが実施されたうえで、平成 26(2014)年 1 月に「電波利用料の見直しに係る料額算定の具体化方針」を策定され、その具体化の方針に基づいて電波利用料の見直しが行われた。平成 26(2014)年の改正電波法は平成 26(2014)年 4 月に成立し、同年 10 月から見直し後の電波利用料金が適用されていた。

#### 4. 周波数オークションの検討

周波数オークションとは、政府が、放送や通信などの事業に電波の利用を希望する民間企業に電波の周波数帯を割り当てる際、オークション(競争入札)の形式によって事業者を決定する方式のことをいう。過去数十年間、通信や放送の民営化等が世界において進められたなかで周波数の割り当てについても変化が生じていた。具体的には、先着順や比較審査方式によって周波数を割り当てていた国において、事務処理の増加等を回避するため、また係争を回避するためにも、周波数オークションが採用されはじめた。

##### 4.1 周波数オークションを採用する国

周波数オークションは、ニュージーランドにおいて初めて採用され(1989 年)、その後、オーストラリア、米国、英国、ドイツ等に次々と導入された。

OECD 加盟国における周波数オークションの導入については既に導入をしている国が大半であり、導入をしていない国としては、日本、スロベニア、エストニア、イスラエルが挙げられている[6].

| 状況 | 周波数オークション制度導入・実施している国                                                                                                 | 周波数オークション未実施            |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 国  | 米国, カナダ, メキシコ, イギリス, フランス, ドイツ, アイスランド, アイルランド, イタリア, オーストラリア, オランダ, ギリシャ, スイス, スウェーデン, スペイン, チェコ, デンマーク, ノルウェー, ハンガリ | 日本, スロベニア, エストニア, イスラエル |

|                                                               |  |
|---------------------------------------------------------------|--|
| 一, フィンランド, ベルギー, ポーランド, ポルトガル, トルコ, 韓国, オーストラリア, ニュージーランド, チリ |  |
|---------------------------------------------------------------|--|

##### 4.2 米国の周波数オークション (Incentive Spectrum Auction) について

米国においては、インセンティブ・スペクトラム・オークションという、放送局に使用する周波数帯域を自主的に返上してもらったうえで、オークションで通信事業者等に配分し、その収益の一部を放送局に還元するという形式による、これまでのオークションシステムとは異なるオークションが提案され、2014 年に実施されるはずであった。このインセンティブ・スペクトラム・オークションについては、事業者による FCC 提訴等によって延期され、結局、2016 年に初めて実施された[7].

このインセンティブ・オークションは、アメリカ国内におけるスマートフォンやタブレット利用の急速な増加の状況に鑑みて、今後足りなくなる可能性の高い周波数帯域を確保し、限られた電波(周波数)を有効に使うという背景から実施が検討されたものである。

##### 4.3 我が国における検討

周波数オークションについて、初めて本格的な検討がなされたのは、当時の郵政省において設置された「電波資源の有効活用方策に関する懇談会」の場であった。もっとも、この懇談会が平成 9 (1997) 年 2 月に公表した報告書は、周波数オークションについてかなり消極的な評価をしていた。その結果、周波数オークションの導入には慎重な検討が必要と考えられるとして、否定的な結論がなされ、周波数オークションに関する進展は、しばらく我が国においてみられることがなかった。

さらに、2001 年 3 月に発表された「e-Japan 重点計画」においては、周波数オークションの導入について、2005 年までに諸外国の動向や問題点などを調査し、これを踏まえて我が国における最適な周波数割当方式について、公平性、透明性、迅速性、周波数利用の効率性等の観点から検討を進めて結論を得るとされた。

その後、2002 年 12 月に出された「総務省 電波有効利用政策研究会 第一次報告書」においては、周波数オークションについて、欧州の例を検討したうえで、①一度免許料が高騰すると、国民へのサービス遅延や人口カバー率の切り捨て、更にはサービスの開始そのものが困難となり、②その結果、国家としての成長戦略産業である IT 産業の衰退が考えられること、③高額な免許料の徴収をする場合の免許の有効期間が長期化(20 年等)する関係で、免許人の権利が強くなり、将来的な電波の再配分が困難とする欠点があることから、財政上の観点は

別として、電波の有効利用を著しく阻害する危険性を含むものである、とされた[8].

この結果、周波数オークションの導入は否定され、免許方式としては、比較審査方式が適当であるとされた。

なお、議員立法として、平成 15 (2003) 年と平成 16 (2004) 年に周波数オークションの導入を含めた電波法の改正法案が国会に提出されたが、欧州等における周波数オークションでの落札価額が高等していたという現状を踏まえ、落札価額高騰への懸念等により、それら改正法案は否決されている。

#### 4.4 周波数オークションに関する懇談会

平成 23 (2011) 年 3 月に、「周波数オークションに関する懇談会」が総務省において設置され、周波数オークションの導入が目指された。

その検討会報告書においては、「周波数オークション制度は対象とする周波数の経済的価値を最も高く評価する者を競売により選定する制度であり、落札者は払込金も含めた投資を回収する必要性からこれまで以上に電波を効率的に利用して事業を行うことが期待される。また、電波の割当てにおいて従来行われてきた比較審査方式に比べ、行政裁量の余地が少なく、手続の透明性や迅速性の確保につながることも期待される。このため、周波数オークション制度導入の主目的としては、電波の有効利用の推進及び無線局免許手続の透明性・迅速性の確保とすることが適当である。また、周波数オークションは、無線局免許手続の透明性・迅速性の確保等を通じ、新規参入や市場競争を促進し、イノベーションの促進や国際競争力の強化につながることを期待できる。なお、周波数オークション制度は、オークションの払込金収入による国家財政への寄与といった効果を有するものとしても位置づけられる」というように周波数オークションが積極的に評価され、周波数オークションの導入に向けて法律の改正案が提出されることとなった[9].

実際に、平成 24 (2012) 年 3 月には電波法の改正法案が提出されたが、その後、平成 24 (2012) 年 11 月の衆議院の解散によって廃案となっている。

#### 4.5 電波の利用状況の見える化の推進

周波数オークションに関する懇談会報告書において提言されたこととして、オープンガバメントの一環として、電波の利用状況の「見える化」の促進は推進されることとなった。すなわち、目に見えない電波がどのように利用されているのかについて、電波法 25 条の規定に基づいて公表している無線局情報のほかに、無線局の数等を地図上に示す等の方法が検討された。

この参考とされたものは、米国においておこなわれている、連邦通信委員会 (FCC) が、電波のスペクトラムダッシュボードというウェブサイトの公表である。米国 FCC は、視覚的にわかりやすく無線局情報を公表してい

るものであり、このようなウェブサイトを参考に、我が国においても電波の利用状況が「見える化」されるべきであると議論された[10].

### 5. 第三者機関による監査

閣議決定された未来投資戦略 2017 においては、公共用周波数に関する第三者による監査などを含む調査方法の在り方の検討が進められるべきであることが議論された。また、「公共用周波数の民間開放に関する緊急提言」(平成 29 年 5 月 30 日自由民主党行政改革推進本部官民電波利活用 P T) においても、公共用周波数の民間開放が「成長戦略に直結する行政改革」であるとの見地に立ち、その提言の 1 に、「ブラックボックス状態の透明化、第三者機関による監査」が掲げられた[11]。ここにいう第三者機関とは、公共用周波数の割り当てを監査する行政から独立した機関のことを指しているものと考えられ、具体的には、行政の意思決定とは独立した、第三者的委員会等が想定されているものと考えられる。

#### 5.1 電波監理委員会 (昭和 25(1950)年～昭和 27(1952)年)

うえにみたように、規制改革推進会議や未来投資戦略 2017 などにおいて提言された、第三者による公共用周波数利用の監視や、公共用周波数の割り当ての監査については、適宜必要な場合に監査等に入る、恒久的な組織等ではない第三者委員会や第三者機関が想定されているように考えられる。もっとも、機関として常設等するのであれば、電波監理に関する監視・監督全体について、独立した委員会が行うということも考えられる。

この点においては、我が国において一時期ではあるが存在した、電波監理委員会という制度が参考となろう(現在の電波監理審議会に改組されたとして、電波監理審議会の前身的組織とされるが、組織形態や根拠法が異なり、電波監理委員会は国家行政組織法第 3 条に根拠を有し、電波監理審議会は、国家行政組織法 8 条に基づくなど、まったく異なる組織である) [12].

電波監理委員会においては、戦後すぐに米国の強い意向を受けて作られた独立した行政委員会という組織の性質もあり、整備された聴聞手続や情報公開的な取組みがなされていた。また、決定にあたって聴聞手続などが宇いっさいになされていたため、後々からみても決定過程がわかりやすく、決定に至る過程の透明性が高かった。

電波監理委員会においては、その短い存置期間のなかでも、民間ラジオ局への予備免許の付与、テレビジョン放送方式決定とその予備免許付与などが行われたが、結局、「組織としては、徒らに厩大化し、能動的に行政目的を追求する事務については責任の明確化を欠き、能率的な事務処理の目的を達し難い」との理由によって、廃止された[13]。結局、行政委員会形態をとった、独立した電波監理委員会は、GHQ が強く推進したものであったた

めに設立されていたが、議員内閣制の下で大臣を長とする独任制機関を基本とする日本の行政組織構造には合わないといわれた[14].

## 5.2 第三者機関による監査の意味

独立した第三者機関を戦後すぐに設立されて、数年で廃止された電波監理委員会のような形で設立するには、電波監理の問題以上の、憲法上の独立行政委員会の存在可能性といった問題点が存する。また、公共用周波数の割り当て決定過程の透明性を確保するために新たな第三者機関を設置することも現実性に乏しい。

さらには、提言等された第三者機関による「監査」という言葉の利用の仕方からすると、現在総務省が行っている電波の割り当てについては現状のまま、透明性が向上するような形で、適宜第三者機関がその決定過程を監督するという意味合いのものと考えられる。

そのような取り組みがどのような形でなされるのかは不明であるが、手続きの適法性等が担保されるべきであるとの意味合いであれば、第三者機関が定期的に何らかの電波に関する政策意思決定会合を傍聴等するのか、もしくは問題があった場合に聴取等の手続を行うのか、様々な方法が考えられるため、この点については今後の検討課題と考えられる。

## 6. まとめ

周波数オークション制度の導入を早急に検討する前に、我が国においては、広帯域化する無線帯域の設置などに、周波数共用を促す制度設計などを具体的に考える必要があろう。

現在の電波の割り当て制度に関しての制度設計の変更は今後も検討課題として引き続き検討すべき事柄である。しかし、電波利用料の制度や電波割当に関する比較検討などの制度をより柔軟に、電波の有効利用を可能とする形で適宜変更していくことによって、電波オークションを行うことと同程度以上の電波の有効利用が可能なのではないか。

この点においては、周波数オークションにも、オークションによって得られる利益があったとしても、それによって国民の生活が不利益となるようなことがないかということを慎重に考えたうえで、具体的な制度の変更を検討していくべきであると考えられる。

また、第三者機関による監査については、公共用周波数の割り当て決定過程の透明性を確保するためとしても、そのために、新たな第三者機関を設置することが考えられているということではできないものとする。独立した立場から監督等を行う機関が適宜の過程において必要とされるのは、政策決定過程の透明性の確保という目的に資するためであるが、電波割り当て等に関する資料の公開や、議論の経緯の公開等の情報公開や、様々な不服申

立て手続によってもそれらの透明性は確保できることも考えるべきであろう。

すでにみたように、提言等された第三者機関による「監査」は、適宜第三者機関がその決定過程を監督するという意味合いのものを想定しているのであるとすれば、第三者機関が定期的に会合等を傍聴等するのか、第三者機関が聴聞・聴取等の手続を行うべく規定を整備するのか、どのような形で第三者機関の監査体制を整備するのかにつき、今後、第三者機関による監査の意義や設置の要否等も含め、検討課題を進める必要がある。

## 参考文献

- [1] 総務省「電波有効利用の促進に関する検討会」報告書 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000193002.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000193002.pdf)(2017年11月6日最終閲覧)。
- [2] 湧口清隆「技術革新と電波政策：通信・放送融合で変化を求められる電波利用」メディア・コミュニケーション 58号(2008年) 129頁。
- [3] 小向太郎『情報法入門 デジタル・ネットワークの法律 第3版』(NTT出版, 2015年) 73頁。
- [4] 2011年12月 総務省「周波数オークションに関する懇談会 報告書」1頁 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000146432.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000146432.pdf)(2017年11月6日最終閲覧)。
- [5] 電波政策 2020 懇談会 報告書(平成28年7月15日報道発表)「電波利用料の見直しに係る料額算定の具体化方針(平成29年1月23日報道発表)」電波法及び電気通信事業法の一部を改正する法律(平成29年法律第27号)(平成29年5月12日公布)。
- [6] 山條朋子「無線ブロードバンド時代の周波数オークション」『クラウド産業論 流動化するプラットフォーム・ビジネスにおける競争と規制』(勁草書房, 2014年) 149頁。
- [7] See, FCC, Broadcast Incentive Auction and Post-Auction Transition, <https://www.fcc.gov/about-fcc/fcc-initiatives/incentive-auctions> (2017年11月6日最終閲覧)。
- [8] 林秀弥「電波法に基づく周波数再編のあり方—電波利用料、七〇〇・九〇〇メガヘルツ帯周波数移行制度、周波数オークション—」法政論集 245号(2012年)211-212頁。
- [9] 2011年12月 総務省「周波数オークションに関する懇談会 報告書」1頁 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000146432.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000146432.pdf)(2017年11月6日最終閲覧)。
- [10] 平成24年12月25日 総務省「電波有効利用の促進に関する検討会—報告書—」15頁 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000193002.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000193002.pdf)[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000193002.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000193002.pdf)(2017年11月6日最終閲覧)。
- [11] 平成29年9月15日規制改革推進室発表「電波割当制度に関する最近の取組等について」, <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/toushi/20170915/170915toushi02.pdf> (2017年11月6日最終閲覧)。
- [12] 電波監理委員会に関する詳細な検討として、原田祐樹「電波監理委員会の意義・教訓」情報通信政策レビュー2号(2011年)1-37頁。
- [13] 昭和26年8月14日政令諮問委員会答申、行政管理庁管理部編『行政機構年報 第三巻』(行政管理庁, 1952年) 305頁。
- [14] 参照、寺田麻佑「実質的証拠法則『行政法の争点(ジュリスト増刊)』(有斐閣, 2014年) 126頁。